

FÖDERALISMUS AKTUELL

Österreich-Konvent: Endbericht des Ausschusses 5

Der Österreich-Konvent hat dem **Ausschuss 5 „Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“**, dessen Vorsitzender Institutsdirektor Peter Bußjäger ist, folgendes Mandat zugewiesen:

Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Schaffung eines klaren, nach abgerundeten Leistungs- und Verantwortungsbereichen gegliederten Kataloges von Gesetzgebungskompetenzen unter Berücksichtigung der Rechtslage der Europäischen Union.

Nach intensiven Beratungen in insgesamt zehn Ausschusssitzungen hat der Ausschuss 5 am 4. März 2004 den Endbericht vorgelegt und dem Plenum des Österreich-Konvent weitergeleitet.

Dieser Bericht steht auf der Website des Österreich-Konvents unter http://www.konvent.gv.at/pls/portal/url/page/K/DE/AUB-K/AUB-K_00006 (Materialien-Ausschussberichte) zur Verfügung.

Er kann auch auf der Homepage des Instituts im PDF-Format abgerufen werden. Eine detaillierte Information über die vorliegenden Ausschussberichte und insbesondere ihre föderalistisch relevanten Inhalte ergeht demnächst.

Sekt und Kaviar in den Ländern?

Das **Ringens um den Finanzausgleich** ist eröffnet. Die Bundesseite erhält derzeit von Claus Raidl, erfolgreicher Wirtschaftsmanager, mit seiner Forderung „Vier Milliarden weniger für Länder“ Unterstützung. Dass es in erster Linie die Länder, aber auch die Gemeinden waren, die in den vergangenen Jahren das Budgetdefizit des Bundes einigermaßen ausgeglichen haben,

stört offenbar wenig. Raidl behilft sich mit dem für den Finanzminister und sein Ministerium allerdings nicht gerade schmeichelhaften Argument, dass diese Überschüsse nicht durch sparsames Verhalten, sondern durch Verhandlungsgeschick bei den Finanzausgleichsverhandlungen zustande gekommen seien.

Wendet man die Logik, wonach diejenige staatliche Ebene, die Einsparungen vornimmt, das deshalb tun kann, weil sie ohnehin aus dem Vollen schöpfen kann, konsequent an, erscheinen freilich auch die immer wieder **bejubelten Einsparungen des Bundes** in einem anderen Licht. Sie wären demnach **nur der Abbau von völlig überflüssigen Dienstposten gewesen**.

Es ist in **Österreich im öffentlichen Sektor offenbar äußerst unklug, Überschüsse zu erwirtschaften**. Die sparsamen Gebietskörperschaften setzen sich dadurch nur erst recht dem Argwohn aus, im Überfluss, ja geradezu inmitten von Sekt und Kaviar, zu leben. Ähnlich unklug war das Verhalten der Vorarlberger Gebietskrankenkasse, durch sparsames Wirtschaften Rücklagen für mittlerweile eingetretene schlechtere Zeiten zu bilden. Die Rücklagen weckten nur den Reiz, dieses Mittel (und das anderer, in der gängigen Terminologie „reicher“ Kassen) für eine Scheinsanierung der maroden Kassen einzusetzen. Dass der Verfassungsgerichtshof in einer mutigen Entscheidung einer solchen Vorgangsweise entgegen getreten ist, ist für die Zukunft allerdings ein wichtiges Signal.

Der **neue Finanzausgleich sollte fair und intelligent** sein. Fair ist er dann, wenn er den staatlichen Ebenen jene Mittel zuteilt, die sie zur **Erfüllung ihrer tatsächlichen Aufgaben** benötigen. Ein intelligenter Finanzausgleich muss dafür Sorge tragen, dass die Anreize für **alle Partner** des Finanzausgleichs, also Bund, Länder und Gemeinden, durch sparsames Verhalten mit dem ihnen zugeteilten Stück des Kuchens langfristig auszukommen, erhöht werden.

Die gelebte Praxis, ausgerechnet **die Überschüsse erwirtschaftenden Partner des Finanzausgleichs als verschwenderisch zu brandmarken, ist dagegen äußerst unintelligent**. Sie wird nur noch von dem Vorschlag übertroffen, alle Krankenkassen kurzer Hand zusammenzulegen, wodurch kaschiert würde, wer gut und weniger gut wirtschaftet.

Steuerreform 2005 – Kostentragung durch die Länder und Gemeinden

Die Bundesregierung hat am 23. März 2004 die Regierungsvorlage eines **Steuerreformgesetzes 2005** beschlossen und dem Nationalrat weitergeleitet. Durch das geplante Vorhaben, mit dem der zweite Schritt des Reformvorhabens umgesetzt wird, sollen die Steuerpflichtigen um weitere 2,5 Milliarden € pro Jahr entlastet werden. Die vorliegenden Berechnungen des Bundesministeriums für Finanzen zeigen, dass die Steuerreform 2005 im Grunde von **Ländern** und **Gemeinden** finanziert würde.

Schon die Auswirkungen der Steuerreform 2004 zeigen, dass die erste Etappe der Steuerreform, die eine Entlastung von etwa 500 Millionen € bringen soll, ausschließlich durch die Länder und die Gemeinden finanziert wird. Der **Bund** dürfte durch die enthaltenen Gegenfinanzierungsmaßnahmen (zB Erhöhung der Energieabgaben) insgesamt **Mehreinnahmen** von etwa 30 Millionen € erzielen. Die **Länder**, die nur etwa **13% der Mittel aus der Finanzausgleichsmasse** erhalten, tragen im Jahr 2004 etwa **110% der Gesamtauswirkungen der steuerrechtlichen Maßnahmen** des Bundes.

Die Steuerreform 2005 bewirkt eine weitere **Verringerung der Abgabenerträge** von 1.770 Mill € im Jahr 2005, von 3.090 Mill € im Jahr 2006 und ca 2.565 Mill € im Jahr 2007. Die **Ertragsanteile der Länder verringern** sich entsprechend deren Anteilen an den vom Reformvorhaben betroffenen gemeinschaftlichen Bundesabgaben zB um 463 Mill € im Jahr 2006 und um rund 384 Mill € ab dem Jahr 2007. Bei den **Bedarfszuweisungen an die Länder** gemäß § 22 FAG 2001 ist mit **Mindereinnahmen** von 251 Mill € im Jahr 2006 und mit 207 Mill € ab dem Jahr 2007 zu rechnen.

Bemerkenswert ist, dass die Länder im Jahr 2001 ein erhebliches „Solidaritätsoffer“ erbracht haben und durch eine strenge Haushaltsdisziplin einen Überschuss von 0,75% des BIP, dh 1,67

Mrd € erbracht haben (vgl ausführlich 26. Bericht über den Föderalismus (2001), Wien 2002, 85).

Das vorliegende geplante Reformvorhaben entspricht keineswegs einer fairen Aufteilung der Lasten: Die **Länder partizipieren kaum an den Steigerungen des Abgabenaufkommens, werden aber voll an den Ertragsminderungen beteiligt!**

Es muss daher in den kommenden Verhandlungen zum Finanzausgleich 2005 darum gehen, die **Finanzausgleichsgerechtigkeit** durch eine Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen beider Etappen der Steuerreform wieder herzustellen. Bezeichnend ist allerdings der Auftakt der FAG-Verhandlungen am 11. März 2004, bei denen Finanzminister Mag. Grasser es nicht für notwendig hielt, an den Verhandlungen persönlich teilzunehmen. Aus Sicht des Instituts für Föderalismus ist es im Übrigen bemerkenswert, dass es den Ländern nicht gelingt, ihre Beiträge zur Erreichung der Maastricht-Kriterien in der Öffentlichkeit entsprechend zu kommunizieren. Vielmehr gelingt es dem stets defizitären Bund, sich als leuchtendes Beispiel eisernen Sparwillens und effizienter Verwaltung darzustellen (siehe auch den Beitrag oben „Sekt und Kaviar in den Ländern?“).

Neuorganisation der Krankenkassenfinanzierung ist verfassungswidrig!

Am 13. März 2004 hat der Verfassungsgerichtshof (VfGH) seine Entscheidung über den **Gesetzesprüfungsantrag der Vorarlberger Landesregierung** ua betreffend Aufhebung mehrerer **Bestimmungen der 60. ASVG-Novelle** (BGBl I Nr 140/2002), die insbesondere den Finanzausgleich zwischen den verschiedenen Krankenversicherungsträgern neu regelte – siehe dazu auch ausführlich 27. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2002), Wien 2003, 43 ff – mündlich verkündet. Der VfGH gab der Vorarlberger Landesregierung praktisch in allen Punkten Recht und hob mehrere angefochtene Bestimmungen der 60. ASVG-Novelle wegen **Verfassungswidrigkeit** auf.

Im Wesentlichen begründet der VfGH seine Entscheidung wie folgt:

1. Die Zusammenfassung von verschiedenen Krankenversicherungsträgern in einem Krankenkassen-Ausgleichsfonds führt zwangsläufig zu einem Mitteltransfer, bei dem der Personenkreis der Versicherten, denen die Beiträge aus dem Ausgleichsfonds im Ergebnis zukommen, sich nicht mit dem Kreis der beitragspflichtigen Versicherten deckt. Auch im Falle der Bildung einer Riskengemeinschaft aller Krankenversicherungsträger vermag nicht der Umstand, dass ein Versicherungsträger Überschüsse besitzt, während ein anderer Versicherungsträger defizitär ist, einen solchen Mitteltransfer sachlich zu rechtfertigen. Eine solche Regelung könnte aus verfassungsrechtlicher Sicht nur dann als zulässig beurteilt werden, wenn sie nur dem Ausgleich unterschiedlicher Risikostrukturen diene. Es ist aber unsachlich, dass schon durch die Unterschiede in der jeweiligen Gestaltung des Beitragsrechts bzw Leistungsrechts solche Vor- und Nachteile entstehen können, welche den Mitteltransfer mit beeinflussen.

Auch hat der Gesetzgeber in keiner Weise berücksichtigt, dass bestimmte in den Ausgleichsfonds miteinbezogene Krankenversicherungsträger regional nicht gegliedert sind, sodass Strukturnachteile, die sich aus der regionalen Gliederung ergeben können, innerhalb dieser Riskengemeinschaften bereits zum Ausgleich gebracht worden sind.

Da es im Ausgleichsfonds in der derzeitigen Form zu systematischen Benachteiligungen einiger Krankenversicherungsträger auf der einen und Begünstigungen auf der anderen Seite kommt, verstößt die Miteinbeziehung der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft, der Sozialversicherungsanstalt der Bauern, der Versicherungsanstalt der österreichischen Eisenbahnen und der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter in den Ausgleichsfonds gemäß § 447a ASVG gegen den Gleichheitsgrundsatz.

2. Das Verteilungskriterium im Ausgleichsfonds „Großstadtfaktor“ ist zu unbestimmt und deshalb verfassungswidrig, jenes der „Kassenlage“ ist unsachlich. Verfassungskonform hingegen ist das Kriterium der Berücksichtigung eines „Betriebes einer allgemeinen Krankenanstalt“, wenn

der Versicherungsträger zu diesem Betrieb gesetzlich verpflichtet ist (§ 23 Abs 6 iVm § 447b Abs 2 ASVG).

3. Die Rechtsnatur der so genannten „Zielvereinbarungen“ (§ 32a) ist unklar; folglich ebenso, welches Rechtsschutzinstrumentarium zur Sicherstellung der Rechtsstaatlichkeit der Vollziehung in diesem Fall zur Verfügung steht.
4. Es ist unsachlich, Beitragsleistungen einer Versicherungsgemeinschaft zu einem anderen Versicherungsträger ausschließlich im Hinblick darauf umzuschichten, dass dieser andere Krankenversicherungsträger Zielvorgaben eingehalten hat. Die „Zielerreichung“ durch einen Versicherungsträger steht in keinem Zusammenhang mit den Beitragseinnahmen eines anderen Versicherungsträgers. Der § 447c ASVG, der die Zielerreichungs-Zuschüsse regelt, ist deshalb zur Gänze aufzuheben.
5. Schon wegen des Zusammenhangs mit den aufzuhebenden Bestimmungen über die Zielvereinbarungen und über die Zielerreichungs-Zuschüsse entbehrt auch die Regelung über die Verdoppelung der Beitragszahlungen in den Jahren 2003 und 2004 (§ 600 Abs 10 erster Satz ASVG) einer sachlichen Rechtfertigung und ist deshalb aufzuheben.
6. Die gesetzliche Verpflichtung zur Darlehensgewährung einzelner Krankenversicherungsträger bedürfte stets einer sachlichen Rechtfertigung, und zwar auch dann, wenn die verlangten Darlehen marktkonform zu verzinsen wären. Für ein solches „Sonderopfer“ sind sachliche Gründe aber nicht erkennbar, weshalb der § 600 Abs 11 ASVG aufzuheben ist.
7. Die aufgehobenen Bestimmungen sind gemäß Art 140 Abs 7 B-VG auch auf vor der Aufhebung verwirklichte Tatbestände nicht mehr anzuwenden.

Beim jüngsten Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes handelt es sich um eine **richtungweisende Entscheidung**, nach der **keine** unter dem Titel einer falsch verstandenen Solidarität **unsachlichen Regelungen zu Lasten effizient wirtschaftender Institutionen erlassen werden dürfen**.

Trauer um Fried Esterbauer

Völlig unerwartet ist vor wenigen Tagen Fried ESTERBAUER im 63. Lebensjahr verstorben. Esterbauer, der nach dem Studium der Rechtswissenschaften die Politische Akademie absolvierte und einige Jahre in einer Wiener Rechtsanwaltskanzlei arbeitete, habilitierte sich im Jahr 1973 mit der Arbeit „Kriterien föderativer und konföderativer Systeme“ (Band 1 der Österreichischen Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaft, Wien 1976). Seit 1981 war er Universitätsprofessor für Staatsrecht, Politische Systeme und Integrationspolitik am Institut für Öffentliches Recht, Finanzrecht und Politikwissenschaft der Universität Innsbruck. Er war Gründer der österreichischen Sektion und Mitglied des Internationalen Direktionskomitees des CIFE (Centre International de Formation Européene), des Präsidiums des Internationalen Institutes für Nationalitätenrecht und Regionalismus (Intereg), der „Europäischen Studiengruppe Nahost“ sowie der „Studiengruppe Mitteleuropa“.

Esterbauer, dessen Forschungs- und Publikationsschwerpunkte der Vergleich politischer Systeme, der Föderalismus, der Regionalismus, der Minderheitenschutz und die europäische Integration waren, und der auch dem Institut für Föderalismus stets eng verbunden war, zählte zu den profiliertesten Regionalismusforschern im deutschsprachigen Raum. Er hat sich mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Regionen befasst, als deren Bedeutung noch nicht Allgemeingut war. Zuletzt ist er im Jahr 2000 mit seinem gerade vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents besonders lesenswerten Buch über „Die demokratische Leistungsfähigkeit des Föderalismus“ nochmals vor die Öffentlichkeit getreten. Der österreichische Föderalismus verliert einen wertvollen Menschen, einen großen Forscher und Kämpfer für die Rechte der Regionen und der ethnischen Minderheiten.